



Det Kongelige Justis- og beredskapsdepartementet

Deres ref.

201205477- /PHV

Vår ref.

100/2109/12/VVH

Dato

7. september 2012

Høring – NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen – Høringsuttalelse fra NUPI

Innledning

22. juli-kommisjonen ble gitt et meget omfattende oppdrag. Vi mener kommisjonen har levert et solid arbeid på sitt kjerneområde, nemlig politiets og regjeringens håndtering av begivenhetene den 22. juli 2011. På viktige, tilstøtende felter har vi imidlertid noen kommentarer. Gitt den korte tidsfristen for høringsuttalelsene har vi konsentrert oss om Politiets sikkerhetstjeneste og Etterretningstjenesten på den ene siden, og om forholdet mellom forsvar og politi samt spesialstyrkenes roller på den andre.

NUPIs direktør, Ulf Sverdrup, anser seg som inhabil i saken, siden hans tvillingbror Bjørn Otto Sverdrup var leder for sekretariatet i 22. juli kommisjonen. Samtidig er det hensiktsmessig at kommisjonens rapport belyses på best mulig måte. Ansatte ved NUPI er derfor stilt fritt til å gi innspill og høringsuttalelser. Denne uttalelsen er utarbeidet av Ståle Ulriksen og Vegard Valther Hansen.

Kommentarer til Kommisjonens drøfting av forholdet mellom politi og forsvar

Kommisjonen har på en meget overbevisende måte vist at samarbeidet mellom politi og forsvar sviktet den 22. juli 2011, hovedsakelig fordi Politiet ventet alt for lenge med å be Forsvaret om hjelp. Det er også slik at man i Norge har svært sterke begrensninger på innenriks bruk av Forsvaret i forhold til andre europeiske land. Det er naturligvis historiske årsaker til dette, men vi mener det er på høy tid å ta temaet opp til diskusjon.

Utgangspunktet for en diskusjon om forholdet mellom politi og forsvar bør være hvordan man best organiserer og bruker samfunnets ressurser.

Det finnes flere eksempler på institusjonelt samarbeid mellom Forsvaret og Politiet (og andre sivile etater) som kanskje kan tjene som inspirasjon for nye løsninger når det gjelder kapasiteter som helikopter og kommandoapparat:

- Kystvakten har allerede politimyndighet på havet og, i prinsippet, et nært samarbeid med mange sivile etater i norsk territorialfarvann. I praksis varierer nok graden og dybden av

samarbeidet mellom Kystvakt og Politiet mellom de ulike politidistriktene. Likevel kan det være verdt å studere denne modellen også med tanke på samarbeid mellom politiet og andre militære enheter.

- Redningstjenestens helikoptre er driftet av Forsvaret men eid av Justisdepartementet. I det norske forsvaret er alle helikoptre driftet av Luftforsvaret selv om både Hæren, Marinen, Kystvakten og Redningstjenesten er brukere. Det ligger en del gevinster og stordriftsfordeler her, og vi tror det er hensiktsmessig at en etat står for all statlig helikopterdrift. Det utelukker ikke at noen helikoptre på mer eller mindre permanent basis brukes av politiet, eller at helikoptre kan underlegges politiets kommando for spesifikke oppdrag.
- Hovedredningsentralene er underlagt Justisdepartementet, de ledes av et kollektivt ledelsesapparat der politimestrene i henholdsvis Rogaland og Salten er formenn, og der også Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Lufttrafikkjenesten, Telenor, DSB, Kystverket og Helsevesenet er representert. Et slikt prinsipp kunne også vært lagt til grunn for en nasjonal krisehåndteringsmekanisme. Vi mener at en operasjonsentral for politiet alene ikke vil være tilstrekkelig til å håndtere komplekse kriser.

Vi mener at det bør utredes nærmere hvordan enheter og spesielle kapasiteter i Forsvaret kan inngå i nasjonale krisehåndteringsorganisasjoner, samt at behovet for en ny nasjonal krisehåndteringsorganisasjon etter modell fra Hovedredningsentralene gjennomgås.

Kommentarer til Kommisjonens drøfting av HV-016

Kommisjonen har ikke prioritert granskning og drøfting av Forsvarets rolle den 22. juli 2011. Kommisjonens uttalelser, som ofte er ganske bastante, later til å være basert på intervjuer med få personer og intervjuene er ikke kvalitetssikret i forhold til offentlige dokumenter. Et eksempel på dette er omtalen av Heimevernets spesialstyrker, HV-016, som ble nedlagt bare et drøyt halvår før terroren traff Norge.

Kommisjonen sier på side 248:

*”**Fra ulikt hold har det imidlertid vært tatt til orde for å benytte HVs ”spisse ende”, det vil si innsatsstyrken, også til kontraterroroppdrag. Enkelte har videre hevdet at den tidligere spesialstyrken HV-016, som ble nedlagt på Forsvarsjefens initiativ i januar 2011, var en kontraterrorkapasitet, og at den nasjonale terrorberedskapen ble alvorlig svekket gjennom nedleggelsen” (vår utheving)***

Stortingets Forsvarskomite pekte i 2002 på følgende:

”Komiteen vil vise til at Heimevernet på 80-tallet fikk i oppdrag å opprette styrker med spesialutdannelse som kunne bidra til å motvirke sabotasje og terrortrusler. Slike ble etablert i de større byene. Komiteen mener at de nevnte avdelinger må rustes opp og ytterligere prioriteres innenfor norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid.” (Innstilling fra forsvarskomiteen om Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005, Innst. S. nr. 232 (2001-2002)).

Dette ble fulgt opp seinere samme år:

Heimevernet (HV) har spesielle kvaliteter, ikke minst lokalkunnskap og tilstedeværelse, som gjør at HV-avdelinger har et potensial til å være en viktig ressurs innenfor Norges sikkerhets- og beredskapsarbeid. Komiteene viser til Innst. S. nr. 232 (2001-2002), jf. St.prp. nr. 55 (2001-2002), der en samlet forsvarskomité bl.a. sier om HVs framtid:

"Komiteen vil imidlertid at det legges vekt på følgende forhold:

*I forbindelse med tiltak mot terror viser komiteen til at Heimevernet har spesielle kvaliteter, ikke minst lokalkunnskap og tilstedeværelse over hele landet, som gjør at heimevernsavdelinger har et potensial i seg til å være en viktig ressurs innenfor Norges sikkerhets- og beredskapsarbeid. Komiteen mener imidlertid at dersom potensialet som ligger i Heimevernet, skal bli realisert, krever dette at heimevernsavdelinger og mannskaper gis en trening og et utstyr som gjør dem i stand til å håndtere forskjellige typer oppgaver. Dersom Heimevernet skal ha evne til mer fleksibelt å samarbeide med andre militære og sivile aktører i en antiterrorberedskap, må det innebære en kvalitetsheving med enda større vekt enn i dag på **spesialstyrker** innenfor det totale Heimevernet.*

Komiteen vil vise til at det er i de store byene med stor befolkningstetthet og institusjoner med stor symbolverdi og i sentra for industri og næringsliv, bl.a. oljeinstallasjoner, at terrortrusselen i Norge er størst. Komiteen mener Heimevernet bør spille en viktig rolle i et samspill med samfunnets øvrige ressurser for å sikre slike steder.

*Komiteen vil vise til at Heimevernet på 80-tallet fikk i oppdrag å opprette styrker med spesialutdannelse som kunne bidra til å motvirke sabotasje og terrortrusler. Slike ble etablert i de større byene. **Komiteen mener at de nevnte avdelinger må rustes opp og ytterligere prioriteres innenfor norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid.** Komiteen mener videre at Heimevernets jegertrupper bør bemannes med frivillige og særlig egnede mannskaper blant vernepliktige. Komiteen mener det må stilles større krav til befalet i Heimevernet." (Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn, Innst. S. nr. 9 (2002-2003), 23. oktober 2002)(vår utheving)*

I 2006 kom følgende uttalelse fra Forsvarskomiteen i Stortinget:

*"Det endrede trusselbildet medfører en endring i Heimevernets oppgaver. Fortsatt skal HV produsere til Forsvarets styrkestruktur og gjennomføre pålagt fredsvirksomhet. I tillegg vil det moderniserte HV være svært relevant for oppdrag knyttet til suverenitetshevdelse, krisehåndtering og bistand til ivaretagelse av samfunnssikkerheten, bl.a. gjennom forsterkning av annen militær tilstedeværelse i utsatte områder. **Spesielt viktig er bistand for å forebygge og bekjempe terroranslag som politiet har primæransvaret for å håndtere.**" (Innstilling fra forsvarskomiteen om lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 28 om Heimevernet (utvidet tjenesteplikt i fredstid), Innst. O. nr. 32 (2005-2006), 2. mars 2006.) (vår utheving)*

Høsten 2010 og vinteren 2010-2011 var nedleggelsen av HV-016 ofte omtalt og debattert i media. Saken ble også behandlet i Stortinget, der opposisjonen var svært kritisk og der det er en kjent sak at regjeringspartiene måtte bruke partipisken for å få flertall for beslutningen. Nedleggelsen har også ført til søksmål mot Forsvarssjefen. Forsvarssjefen var svært aktiv i prosessen som førte til nedleggelsen. Likevel fremstår det som om kommisjonen har brukt Forsvarssjefen som sannhetsvitne (side 248, fotnote 174) og konkluderer med at: "Kommisjonen anser det derfor ikke som en aktuell problemstilling å gjenopprette HV-016" (side 248). Vi mener dette er problematisk.

Vi mener at HV-016 representerte en meget anvendelig kapasitet og ikke minst billig kapasitet. Før avdelingen ble lagt ned burde man ha utredet trusselbildet og vurdert grundig om avdelingen kunne gis nye oppgaver. Man kunne også ha vurdert overføring av avdelingen til FSK og/eller lagt den direkte under Forsvarets operative hovedkvarter. Vi mener at nedleggelsen førte til en umiddelbar og betydelig svekkelse av norsk beredskap mot uventede anslag.

Beslutningen om nedleggelse har også andre sider. I praksis har Forsvaret og Politiet nå bare en rask reaksjonsevne i Oslo og det indre Østlandet. HV-016 hadde i tillegg til Oslo avdelinger i Bergen, Trondheim og Stavanger. Som det går fram av sitatene ovenfor var dette også viktig for Forsvarskomiteen da beslutningene om å styrke denne delen av HV ble tatt. Mannskapene i HV-016

hadde betydelig mer relevant trening og erfaring enn Politiets utrykningsenheter som nå er det eneste alternativet for rask reaksjon utenfor det sentrale østlandsområdet.

Vi mener kommisjonen burde ha gransket den meget omdiskuterte nedleggelsen av HV-016 mye grundigere. Vi anbefaler at en kapasitet som tilsvarer den HV-016 hadde gjenopprettes så snart som mulig. Denne kapasiteten bør opprettes som reserveavdelinger av Forsvarets stående spesialstyrker, og ha faste liaisonoffiserer i politidistriktene.

Kommentar til kommisjonens drøfting av spesialstyrkene og deres beredskap (s 248)

Kommisjonen mener at ”å høyne beredskapen for spesialstyrkene er meget kostbart”. I dag står deler av spesialstyrkene i beredskap, men ordningen er ikke tilpasset avdelingenes rolle i antiterror. Til det er reaksjonstiden for lang og antallet soldater i beredskap for stort. Vi tror at man innenfor den generelle beredskapen kan rotere et mindre antall soldater i meget høy beredskap uten at kostnadene ved dette blir avskrekkende store. En slik ordning kan gjøre et lag på 8-10 soldater meget raskt tilgjengelig. Det forutsetter imidlertid en samlokalisering av spesialstyrker og helikoptre. I dag står FSK på Rena mens helikoptrene står på Rygge. Den 22. juli kjørte FSK fra Rena til Rygge i bil, en tur på mange timer. Dette er en dysfunksjonell ordning. Den eneste løsning som gir mening i et beredskapsperspektiv er at styrkene og helikoptrene stasjoneres i samme base.

Det er i dag bare Forsvarets Spesialkommando (FSK) på Rena som har ansvar for å støtte Politiets kontra-terroroperasjoner. Marinejegerkommandoen (MJK), som har mange av de samme kapasitetene som FSK, har ikke en slik rolle. Både FSK og MJK er avdelinger med høy kvalitet. Det har blitt hevdet at FSK alltid holder høy beredskap. Men de er begrenset i størrelse. Avdelingene har i perioder blitt brukt intensivt i bl.a. Afghanistan og vil antakelig være blant de mest etterspurte militære kapasiteter Norge har å bidra med også i fremtiden. Når slike oppdrag går over lengre tid vil det ganske sikkert være perioder der det er vanskelig å opprettholde beredskapen i Norge.

Vi mener at kommisjonen burde sette spørsmålet om spesialstyrker i en bredere kontekst og vurdert om ikke også MJK bør bli en del av den nasjonale beredskapen for antiterror og kontra-terroroperasjoner. Dette ville gjøre det lettere å holde en viss styrke i meget høy beredskap samtidig som beredskapen vil bli betydelig styrket på Vestlandet og i Nord-Norge da MJK er stasjonert i Bergen og i Ramsund.

Kommentar til kommisjonens drøfting av samarbeidet mellom E-tjenesten og PST

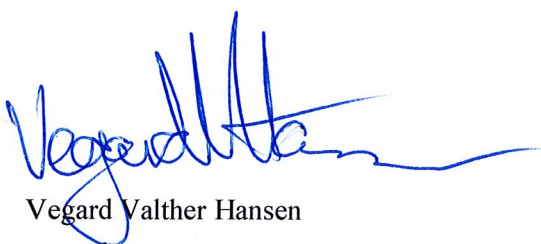
I kapittel 16, under gjennomgangen av PSTs arbeid med å avdekke og avverge terrorisme, har også Kommisjonen «kastet et blikk på Etterretningstjenestens arbeid og deres samarbeid med PST» (side 363). Vi antar derfor at kommisjonen ikke har vurdert dette som et sentralt tema for dens arbeid. Vi vil likevel komme med noen synspunkter på samarbeidet mellom E-tjenesten og PST vi mener er av betydning.

Siden 2008 har både Sjef PST og Sjef E-tjenesten uttalt, også i åpne fora, at trusselbildet har blitt mer omfattende og komplekst, at antall oppdrag har økt betraktelig og at omfanget av informasjon og etterretninger som bearbeides av tjenestene er mangedoblet. Likevel har ikke dette medført at samarbeidet mellom PST og E-tjenesten har blitt utvidet eller utviklet i særlig grad. Som Kommisjonen påpeker (side 394), har andre land etter lærdommer fra 11. september 2001 det siste tiåret gjennomført vesentlige endringer i organisering og arbeidsfordeling mellom de respektives lands tjenester. Basert på kommisjonens egen drøfting i kapittel 16.9, mener vi at anbefalingene og kravene til et reelt styrket samarbeid mellom PST og E-tjenesten burde blitt gjort mer eksplisitt.

Videre mener vi at kommisjonen i hovedkonklusjon og anbefalinger (kapittel 19.9, punkt 27 og 28) fokuserer for ensidig på PST og PSTs ansvar for å ta mer initiativ og vise større vilje til samarbeid med andre etater. Dette er også ansvar som burde pålegges andre tjenester og etater innenfor etterretnings- og sikkerhetssektoren i Norge.

I punkt 31 anbefaler kommisjonen en gjennomgang av måten de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene koordineres og samhandler på i møte med et usikkert framtidig trusselbilde. Dette er noe vi støtter og mener det absolutt er behov for i og med at den norske etterretnings- og sikkerhetsarkitekturen i hovedsak har vært uendret siden den kalde krigen. Er dagens organisering og ansvarsfordeling den beste for å hindre fremtidige angrep, og å møte dagens og morgendagens trusler? Har vi i dag en optimal bruk av nasjonale ressurser innen etterretnings- og sikkerhetssektoren? Svarene er trolig nei, eller i det minste ikke utvetydig ja, og bør derfor utredes.

Vi er videre av den oppfatning at en gjennomgang ikke bør begrenses til kun organisering, samarbeid og ansvarsdeling mellom tjenestene, men at den også omhandler forholdene rundt konstitusjonelt og politisk ansvar for tjenestene. Dette for å sikre riktig og rask tilgang til informasjon og etterretninger for nasjonale beslutningstakere, spesielt med tanke på krise- og beredskapsorganisering.



Vegard Valther Hansen

Avdelingsleder

Avdeling for sikkerhet og konflikthåndtering

Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Ståle Ulriksen (sign.)

Forsker

Avdeling for sikkerhet og konflikthåndtering

Norsk Utenrikspolitisk Institutt